

Revista do Curso de Direito



IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DECORRENTE DO ASSÉDIO MORAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Aline Ferreira Godoy Rachid¹
Luciana de França Oliveira Rodrigues²

RESUMO: Este artigo tem como objetivo principal estudar o assédio moral na Administração Pública e a possibilidade de enquadramento como um ato de improbidade administrativa, visando a lei 8429/92. Estão sendo utilizadas fontes primárias, uma vez que estão amparadas pelas leis Constitucionais e a lei de Improbidade Administrativa, e também fontes secundárias, tendo em vista as citações e leitura de livros, bem como artigos e conteúdos jurídicos diversos. O método de procedimento utilizado foi o bibliográfico e documental. Esta pesquisa tem uma abordagem qualitativa por se tratar de conceitos e ideias que versam sobre o tema escolhido. De forma geral, a pesquisa sobre o tema foi elaborada diante de leituras sobre diversos preceitos que englobam os princípios básicos da Administração Pública, nos quais deve estar pautada a conduta do agente público, fazendo com que fossem utilizados métodos dedutivos devido à lógica para a chegada à percepção da associação da responsabilização por improbidade administrativa os agentes assediadores, que traçando tal conduta ferem a integridade psíquica do agredido, além do risco de prejuízo ao erário público. Para isto serão obtidas respostas nas doutrinas e artigos, bem como em análises jurisprudenciais, buscando descobrir seus efeitos no âmbito do Direito Administrativo e Constitucional.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Princípio da Moralidade. Assédio Moral no Serviço Público. Prejuízo ao Erário.

ABSTRACT: This article has as main objective to study the moral harassment in Public Administration and the possibility of framing as an act of administrative improbity, aiming at the law 8429/92. Primary sources are being used, since they are supported by Constitutional laws and the Law of Administrative Improbability, as well as secondary sources, in view of the citations and reading of books, as well as articles and diverse legal contents. The method of procedure used was bibliographic and documentary. This research has a qualitative approach because it deals with concepts and ideas that deal with the chosen theme. In general, the research on the subject was elaborated before reading about several precepts that include the basic principles of the Public Administration, in which the conduct of the public agent must be based, making use of deductive methods due to the logic for the arrival to the perception of the association of accountability for administrative improbability, the harassing agents, who, by

1 Bacharel em Direito – Centro Universitário ABEU.

2 Pós doutoranda em Direito pela Università Degli Studi di Messina; doutorado em Direito pela Universidade Gama Filho; mestrado em Direito pela Universidade Iguazu; pós-graduação lato sensu em docência do ensino superior pela Universidade Iguazu, Direito Civil e Processual Civil, pela Universidade Cândido Mendes e Direito Ambiental pela faculdade Signorelli, além de graduação em Direito pela Universidade Iguazu. Coordenadora e professora do curso de Direito da Universidade Iguazu e professora do Centro Universitário Abeu.

tracing such conduct, hurt the psychic integrity of the victim, in addition to the risk of harm to the public purse. For this, answers will be obtained in doctrines and articles, as well as in jurisprudential analyzes, seeking to discover their effects in the scope of Administrative and Constitutional Law.

Keywords:. Administrative Dishonesty. Principle of Morality. Moral Harassment in the Public service. Loss to the Treasury.

INTRODUÇÃO

Este tema é estudado na ciência do Direito Administrativo e do Direito Constitucional como pilar principal, podendo ser avaliado pelos campos da área Civil e ainda estendido à área Penal.

Serão expostos neste estudo a possibilidade do reconhecimento do instituto da improbidade administrativa decorrente da prática execrável do assédio moral no funcionalismo público, bem como se há nos casos de assédio moral o desrespeito de um dos princípios base da Administração Pública que é a moralidade administrativa.

O objetivo central dessa pesquisa é demonstrar que o assédio moral no funcionalismo público pode configurar improbidade administrativa.

O assédio moral não integra expressamente o ordenamento jurídico brasileiro, porém este tipo de abuso não tem sido tolerado pelo Judiciário, mesmo sendo difícil a comprovação de sua ocorrência. Em se tratando de assédio moral contra servidores públicos, o Superior Tribunal de Justiça tem vasta jurisprudência sobre o assunto e tem recebido diversos casos sobre assédio cometidos por agentes públicos.

Quanto à esfera da improbidade administrativa, o artigo 11 da lei 8.429/92 tem o objetivo principal de afastar todo e qualquer desrespeito aos princípios inerentes ao bom funcionamento do serviço público, que são deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, a fim de coibir o abuso de poder e o desvio de finalidade ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém para benefício próprio, descumprindo um dos princípios primordiais da Administração Pública, o princípio da moralidade.

Sendo assim, nesta pesquisa será ratificada a existência de improbidade administrativa decorrente do assédio moral, uma vez que é colocada de lado a imparcialidade e a moralidade,

utilizando-se dos cargos públicos em detrimento da sua vontade e não da vontade da administração pública, que deve ser prioridade para que ocorra um bom funcionamento do serviço público como um todo, com a finalidade de ganho coletivo e não pessoal, sem contar o rombo aos cofres públicos devido ao ato de improbidade administrativa.

O objetivo geral é analisar a incidência da responsabilização de improbidade administrativa aos casos de agressão por assédio moral. Analisar a responsabilidade do agressor, não só pelo assédio moral bem como pela improbidade administrativa, constatar o descumprimento aos princípios administrativos expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, especificamente os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, ensejando a improbidade administrativa nos casos de assédio moral no funcionalismo público e, por conseguinte, confirmar que, mesmo não havendo lei específica, a improbidade administrativa decorrente do assédio moral comporta jurisprudências as quais ratificam sua existência.

Esta pesquisa é de suma importância, pois envolve não só o agredido por assédio moral, mas também a Administração Pública, bem como toda a sociedade. O agredido de certa forma é o maior interessado na publicidade de tal agressão, uma vez que muitos sofrem assédio moral e não têm o mínimo esclarecimento quanto aos desrespeitos envolvidos nestes atos de imoralidade, ilegalidade e impessoalidade, que fazem do agressor usuário de sua posição hierárquica, seja ela vertical ou horizontal, para tratar de forma deliberada em detrimento de interesses próprios e desmerecimento de terceiros, humilhando-os e trazendo-lhes sérios prejuízos psicológicos, podendo o agressor responder na esfera Administrativa, Civil e Penal.

Contudo, se um agente público se aproveita do seu cargo para infringir a lei em detrimento de algum benefício próprio, como nos casos de assédio moral, quando o agente aproveita-se de tal posição para desvalorizar um funcionário hierarquicamente inferior, por motivo torpe ou não, por que não entendermos que o assédio moral está diretamente ligado a improbidade administrativa, uma vez que serão colocados de lado os princípios básicos da Administração Pública como a legalidade, a impessoalidade e principalmente a moralidade administrativa, descumprindo não somente a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, bem como o artigo 11 da lei nº 8429/92, a qual versa sobre a improbidade administrativa?

1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo, será abordado o tema improbidade administrativa, elencando seu Conceito, atos relevantes à configuração de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário, bem como os que atentam contra os princípios da Administração Pública, destacando também seus Sujeitos. Finalmente serão expostas Jurisprudências referentes ao assédio moral no serviço público, demonstrando o desrespeito de um dos princípios base da administração pública, o Princípio da Moralidade.

1.1 Conceito de improbidade administrativa

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a improbidade foi introduzida no capítulo da Administração Pública.

Antes disso, já havia legislação que previa sanções para atos como prejuízo para a Fazenda Pública e locupletamento ilícito. Todavia, outro princípio fora introduzido em nossa Carta Magna de 1988, o Princípio da Moralidade, entre outros princípios a que a Administração Pública deve se sujeitar, os quais estão elencados no artigo 37 da CF/88.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade**, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, **na forma e gradação previstas em lei**, sem prejuízo da ação penal cabível. (Grifo nosso).

Para regulamentar o artigo 37, § 4º, foi promulgada a lei de Improbidade Administrativa, lei 8429/92 a qual “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”. Todavia, como podemos perceber, nem todos os casos de improbidade administrativa implicam em enriquecimento ilícito, a lei 8429/92 elencou outros motivos e o enriquecimento ilícito se tornou apenas uma das hipóteses de configuração de Improbidade Administrativa, pois atualmente estão elencados

também os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, bem como os atos que causam prejuízo ao erário.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Quanto à responsabilização por ato de Improbidade Administrativa, Di Pietro (2016, p. 980) diz o seguinte:

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar **suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário (grifo do artigo)**.

Isso quer dizer que o autor responde por improbidade administrativa na esfera criminal, a qual irá apurar o ilícito penal mediante o Código de Processo Penal. Na esfera administrativa, onde será apurado o ilícito administrativo segundo as normas do Estatuto funcional. Na esfera civil será apurada a improbidade administrativa e, neste caso, serão aplicadas as sanções previstas na lei 8.429/92. E por fim, Di Pietro, como citado acima, entende que o autor também responderá na esfera política, pois as sanções envolvem a suspensão dos direitos políticos pelo tempo que for determinado na lei, de acordo com cada ato descrito. Tais sanções se darão de forma isolada ou cumulativa, em conformidade com a gravidade do ato praticado pelo agente.

Art. 12. Independentemente das **sanções penais, civis e administrativas** previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem **ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato**:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos**, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou

receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos**, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos**, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, **suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos** e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei **o juiz levará em conta a extensão do dano causado**, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (Grifos do artigo).

Apesar da lei sempre citar ato de improbidade, não podemos deixar de entender que ato, neste sentido, engloba não somente o ato em si, como também a omissão ou conduta praticada pelo agente. Segundo Di Pietro (2016, p. 990):

Esse ato tem que ser praticado no exercício de função pública, considerada a expressão em seu sentido mais amplo, de modo que abranja as três funções do Estado; mesmo quando praticado por terceiro, que não se enquadre no conceito de agente público, o ato tem que ter algum reflexo sobre uma função pública exercida por agente público. Difícil conceber ato de improbidade praticado por terceiro que não esteja em relação de cumplicidade com o agente público.

Di Pietro expressa ainda que os três dispositivos elencados na lei 8.429/92 não se tratam de enumeração **taxativa** e sim exemplificativa. E que ainda que o ato não se enquadre em uma das hipóteses previstas expressamente na lei, poderá ocorrer a improbidade, desde que esteja elencada no *caput* dos artigos 9, 10 ou 11. Frisa ainda que, nos três dispositivos, aparece a descrição da infração seguida da expressão **e notadamente**, a qual serve para indicar a natureza exemplificativa dos incisos seguintes.

O artigo 11 diz que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de

honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e **notadamente**. Logo a seguir são citados os incisos. Este último dispositivo será o mais importante para a nossa pesquisa por se tratar de desacato aos princípios da Administração Pública, percebemos que por sua abrangência poderá alcançar numerosos atos de improbidade, bem como o desrespeito aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, interesse público, eficiência, impessoalidade e outros princípios primordiais que servem para que a administração pública seja pautada no interesse coletivo.

Di Pietro (2016, p. 992) explica que:

Assim, o que quis dizer o legislador, com a norma do artigo 21, I, é que as sanções podem ser aplicadas mesmo que não ocorra dano ao patrimônio econômico. É exatamente o que ocorre ou pode ocorrer com atos de improbidade previstos no artigo 11, por atentado aos princípios da Administração Pública. A autoridade pode, por exemplo, praticar ato visando a fim proibido em lei ou diverso daquele previsto na regra de competência (inciso I do art.11); esse ato pode não resultar em qualquer prejuízo para o patrimônio público, mas ainda assim constituir ato de improbidade, porque fere o patrimônio moral, da instituição, que abrange as ideias de honestidade, boa-fé, lealdade, imparcialidade.

Baseado na explicação acima, podemos entender que o assédio moral no serviço público também pode ser configurado como ato de improbidade, uma vez que desrespeita aos princípios basilares e primordiais da Administração Pública, como citou Di Pietro (2016, p.993, *apud* Figueiredo, 1997, p.101), “entendemos que se pretendeu afirmar que a lei pune não somente o dano material à Administração, como também qualquer sorte de lesão ou violação à moralidade administrativa, havendo ou não prejuízo no sentido econômico”.

Desta maneira, não é errado entender que a Improbidade Administrativa pode ser aplicada nos casos de assédio moral, uma vez que tal ato viola os princípios da Administração Pública, mesmo quando não há prejuízo ao erário.

No próximo tópico, falaremos sobre os sujeitos da improbidade administrativa.

1.2 Sujeitos da Improbidade Administrativa

Os sujeitos são aqueles que figuram como vítima, autor ou aquele que induz ou concorre para a prática do ato de improbidade administrativa. São classificados como sujeito ativo e sujeito passivo.

Como sujeito ativo, segundo Carvalho Filho (2014, p. 1093), trata-se daquele que pratica o ato de improbidade administrativa, concorre ou extrai vantagens indevidas. O primeiro seria o autor ímprobo que comete o ato; o segundo é aquele que colabora sabendo da desonestidade que está cometendo, mesmo que este não cometa o ato em si; e o terceiro é aquele que obtém vantagem sobre o ato de improbidade, mesmo sabendo da origem ilegal.

Di Pietro (2016, p. 984) diz que:

A lei de improbidade administrativa considera como sujeitos ativos o **agente público** (art. 1º) e o **terceiro** que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

De acordo com a lei 8.429/92, agente público “é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

Diante desse conceito amparado pela lei, agente público abrange também, os agentes políticos; os agentes colaboradores; os servidores públicos em geral. Neste caso, estão sujeitos à Lei de improbidade os Chefes do Executivo, Ministros e Secretários; os integrantes das Casas Legislativas; os Magistrados e membros do Ministério Público, bem como os servidores públicos de qualquer regime. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 1094).

Sujeito passivo é todo aquele citado no art. 1º da lei como sendo a vítima do ato de improbidade administrativa: “administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei”.

No parágrafo único da lei, ainda estão amparados os sujeitos passivos secundários, os quais são: “Os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos”.

A seguir falaremos um pouco sobre os atos de improbidade administrativa, dando ênfase maior nos atos que configuram desrespeito aos princípios da Administração Pública, sendo estes base principal para o desenvolvimento do projeto.

1.3 Atos Configuradores de Improbidade Administrativa

Os atos configuradores da improbidade administrativa estão elencados nos artigos 9, 10 e 11 da lei 8429, de 2 de junho de 1992. Tais atos, como já vimos anteriormente, são exemplificativos, devendo ser interpretados de acordo com cada caso concreto, e, é claro, sendo utilizados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, e observado também o critério da extensão do dano. Para que sejam considerados improbidade administrativa os atos deverão ser praticados no exercício da função pública, mesmo que sejam praticados por terceiro, que não esteja enquadrado no conceito de agente público. A lei 8.429/92, em seu artigo 2º, conceitua agente público, entretanto, quanto aos terceiros praticantes de improbidade, ou seja, aquele que não é agente público deve ter relação de cumplicidade com o agente; este também responderá, de acordo com o artigo 3º da lei supracitada, onde diz que “as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”. Contudo, podemos perceber que é necessário que haja a presença dos elementos subjetivos dolo ou culpa, com isso compreendemos que não se pode responsabilizar alguém que não tenha agido de forma dolosa ou culposa. A seguir serão expostos os atos configuradores de Improbidade Administrativa.

1.3.1 *Atos que configuram enriquecimento ilícito*

Amparado pelo artigo 9º, a conduta de improbidade administrativa constitui enriquecimento ilícito quando o autor obtém “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.

Este dispositivo não quer dizer que o indivíduo não possa enriquecer por meios lícitos, apenas expõe a proibição quanto ao enriquecimento ilícito, ofendendo desta maneira os princípios de probidade, moralidade e legalidade. Isso ocorre, por exemplo, quando um agente recebe alguma vantagem patrimonial obtida por meio do exercício de sua função pública; já o dano ao erário é fator dispensável nesta hipótese, pois mesmo que não haja lesão aos cofres públicos o agente responderá por improbidade administrativa. Quanto ao elemento subjetivo da conduta, Filho (2014, p. 1100, grifo nosso) afirma que:

Embora omissa o dispositivo, **restringe-se ao dolo**; a culpa não se compadece com a fisionomia do tipo. Realmente não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia e negligência. Por outro lado, o tipo não admite tentativa, como na esfera penal, seja quando meramente formal a conduta. (ex.: aceitar emprego), seja quando material (recebimento da vantagem). Consequentemente, só haverá improbidade ante a consumação da conduta.

Explica ainda Carvalho Filho (2016, p. 1100) que quanto à natureza do tipo sempre será conduta comissiva, pois ninguém que recebe vantagem indevida pode ser omissa.

A seguir será apresentada jurisprudência da 2ª turma do Superior Tribunal de Justiça

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPASSE DE SALÁRIO DE SERVIDOR PÚBLICO. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULO PÚBLICO E OFERECIMENTO DE CARGO PÚBLICO PARA FINS PARTICULARES. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS INSERTOS NO ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO CONFIGURADO. (STJ - REsp: 1211151 GO 2010/0158945-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 07/12/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/02/2011)

No caso em tela houve violação dos princípios elencados no artigo 11 da lei 8.429/92, bem como a configuração de enriquecimento ilícito por parte do réu.

Dando seguimento ao assunto falaremos um pouco sobre os atos que configuram prejuízo ao erário.

1.3.2 Atos que configuram prejuízo ao erário

Os atos que trazem danos ao erário estão elencados no art. 10 da lei 8.429/92 e são os seguintes: “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei”. De acordo com o *caput* do artigo podemos perceber que se trata de conduta genérica, e as condutas específicas estão listadas nos incisos I ao XXI.

De acordo com o artigo supracitado, Carvalho Filho (2016, p.1101) explica que:

Numa interpretação sistemática da lei, deve considerar-se que o termo erário, constante da tipologia do art. 10, não foi usado em seu sentido estrito, ou sentido objetivo – o montante de recursos financeiros de uma pessoa pública (o tesouro). O sentido adotado foi o subjetivo, em ordem a indicar as pessoas jurídicas aludidas no art. 1º. Anote-se, ainda, que o sentido de patrimônio na expressão perda patrimonial tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão patrimônio público. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações.

Sendo assim, a lesão ao patrimônio não se refere apenas a perda do patrimônio no sentido econômico-financeiro, mas sim a qualquer lesão ao patrimônio público. Por este motivo, é necessário que haja comprometimento com a preservação do patrimônio público. Neste ato é necessário e indispensável que haja dano ao erário, já o enriquecimento ilícito é pressuposto dispensável.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AUSÊNCIA DE REPASSE DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - CONFIGURAÇÃO DE DOLO GENÉRICO - DANO AO ERÁRIO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA - RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO "IN SPECIE". - Demonstrado pelo conjunto probatório que as contribuições previdenciárias recebidas não foram repassadas ao órgão previdenciários, incidem os agentes públicos responsáveis em violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, com afronta direta ao art. 37 § 1º da CR. - Existindo prova de enriquecimento ilícito e de lesão ao erário, acrescido do elemento subjetivo traduzido pelo

comportamento do agente público, configurada resta a prática dos atos de improbidade previstos nos artigos 9º, 10º e 11º da lei 8.429/92.(TJ-MG - AC: 10382060584960002 MG, Relator: Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 05/08/2014, Câmaras Cíveis / 7ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 08/08/2014).

No caso acima temos um exemplo de lesão ao erário acrescido de enriquecimento ilícito; em tal caso, o agente responderá por desrespeitar os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade, tendo ele cometido os atos previstos nos artigos 9º, 10º e 11º da lei 8.429/92.

Quanto a este assunto não podemos deixar de falar da relevância do elemento subjetivo dolo ou culpa, onde deverá estar comprovado para a configuração da improbidade administrativa. Di Pietro (2016, p. 993) realça que:

Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, **dolosa ou culposa**. E a mesma ideia de que, nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa, repete-se no artigo 5º da lei. É difícil saber se foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento.

Diante de pesquisas jurisprudenciais, podemos perceber que a tendência é de admissão de conduta culposa somente neste artigo, uma vez que é previsto expressamente no dispositivo legal. Contudo, nas hipóteses dos artigos 9 e 11 deverá ser comprovado o dolo do agente.

A seguir falaremos sobre os atos que configuram desrespeito aos princípios da Administração Pública.

1.3.3 *Atos que configuram desrespeito aos princípios da Administração Pública*

Responde por improbidade administrativa, segundo o artigo 11 da lei 8.429/92, aquele que comete ato que atente “contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”. Esta é a conduta genérica, estando as condutas específicas listadas entre os incisos I ao IX desta lei.

Em se tratando de tal artigo, devemos dar ênfase ao fato de que a ofensa aos princípios é fator caracterizador deste ato. Este fator genérico indica que o aplicador da lei deverá ter muita cautela no momento em que estiver enquadrando a conduta como improbidade administrativa, bem como no momento da aplicação da penalidade, devendo utilizar sempre o princípio da razoabilidade e o da proporcionalidade.

Quanto ao assunto, Di Pietro (2016, p. 991, grifo nosso) diz que:

Esta última hipótese, por sua abrangência, **pode alcançar uma infinidade de atos de improbidade**. Os princípios da Administração Pública são inúmeros.

A rigor, qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa. (grifo do artigo)

No mesmo tema, afirma Carvalho Filho (2014, p. 1102, grifo nosso) que:

Na análise do dispositivo, merece destaque o fato de a ofensa a princípios caracterizar-se como ato de improbidade administrativa, com o que **se refugiu à clássica noção de que somente o enriquecimento ilícito e os atos danosos ao erário seriam idôneos para caracterizá-la**

Com isso podemos entender que apenas o desacato aos princípios da Administração Pública poderá ensejar improbidade administrativa, independente se houve dano ao erário ou enriquecimento ilícito, ou seja, os desrespeitos aos princípios, por si só, configuram improbidade administrativa.

No que diz respeito aos princípios inseridos neste artigo, Carvalho Filho (2014, p. 1103) complementa:

O texto referiu-se aos deveres de *honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições*, mas tal relação é nitidamente aleatória. Na verdade, o legislador disse menos do que queria. O intuito é o da preservação dos princípios gerais da administração pública. A honestidade e a lealdade às instituições são associadas à moralidade e a probidade; a imparcialidade tem elo com a impessoalidade; e a legalidade já preexiste por si própria.

O pressuposto indispensável é a afronta aos princípios da Administração Pública, sendo dispensável a configuração de o enriquecimento ilícito e o dano ao erário.

Todavia, não podemos esquecer o elemento subjetivo que se trata exclusivamente de dolo, ou seja, é necessário que o agente público no uso de suas funções públicas tenha má-fé ao desacatar tais princípios. Não há o que se falar em culpa diante deste quadro, em sendo assim, não poderá o agente público ser enquadrado em improbidade administrativa por praticar ato imprudente, negligente ou de imperícia. Mostraremos abaixo uma jurisprudência de acordo com o que acabamos de explicar.

ADMINISTRATIVO – AÇÃO DE IMPROBIDADE. ART. 11 DA LEI 8429/92. Inexistente má-fé e intuito de auferir proveito próprio, não se caracteriza ato de improbidade. (TJ-MG 101480402556030011 MG 1.0148.04.025560-3/001(1), Relator: BELIZÁRIO DE LACERDA, Data de Julgamento: 19/05/2009, Data de Publicação: 28/08/2009)

Em seguida mostraremos uma jurisprudência onde ficou comprovada a má-fé por parte do agente público ao utilizar de suas funções para alcançar interesses políticos próprios.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SECRETÁRIO DE ESTADO QUE USA DO CARGO PARA PUBLICAR NOTA EM JORNAL DO INTERIOR, USANDO NOME DA SECRETARIA COMO SE FOSSE UM ATO OFICIAL, VISANDO PREJUDICAR E DENEGRIR DEPUTADO ESTADUAL ADVERSÁRIO POLÍTICO. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, LEGALIDADE). ART. 11 DA LEI 8429/92. (TJ-PR 8394056 PR 839405-6 (Acórdão), Relator: Rogério Ribas, Data de Julgamento: 03/04/2012, 5ª Câmara Cível)
1.3 – Sujeitos da Improbidade Administrativa

Nesta jurisprudência houve o desacato aos princípios primordiais da Administração Pública por parte do agente público, foi comprovado o dolo, pois o mesmo se utilizou de suas funções para prejudicar terceiro em prol de sua realização pessoal, transgredindo os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

2 PRINCÍPIOS PRIMORDIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios são bases fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Os que veremos a seguir são essenciais para o desenvolvimento do assunto proposto.

2.1 Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade está ligado diretamente à obediência às leis. É uma garantia constitucional, onde o indivíduo tem a salvaguarda contra atos arbitrários cometidos pelo Estado ou até mesmo por particulares. Segundo o autor Pedro Lenza (2012, P. 979), o Estado só pode fazer aquilo que está expresso em lei, enquanto o particular pode fazer tudo o que a lei não o proíbe.

Diante do quadro da administração pública, citamos o princípio da legalidade como base principal para amparar a relação administrativa, podendo fazer apenas o que estiver estipulado em lei. Di Pietro (2016, P. 95) fala sobre a legalidade.

Este princípio, juntamente com o do controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.

Sendo assim, a Administração Pública e seus agentes devem agir de acordo com o que está previsto em lei, visando combater o poder arbitrário do Estado.

2.2 Princípio da Impessoalidade

Já o Princípio da Impessoalidade existe para que todos sejam tratados de forma igual, portanto, os agentes públicos devem sempre agir de forma impessoal, não colocando seus

desejos acima do interesse público da sociedade. Este princípio afasta qualquer tipo de parcialidade por parte da Administração Pública, bem como de seus agentes.

Para Filho (2003, p. 14), ser impessoal “é o que não pertence a uma pessoa em especial, ou seja, aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas”.

Este princípio acaba tendo como objetivo a igualdade de tratamento que a Administração Pública deve desprender aos demais. Não os tratando com impessoalidade, isso ocorre quando algum indivíduo é favorecido em detrimento de outros indivíduos que foram prejudicados, ou seja, beneficia um e por fim acaba prejudicando outro, mesmo que a intenção seja beneficiar o seu, mas acaba causando consequências danosas a outros.

Portanto, a Administração deve evitar tratamentos pessoais, devendo respeitar o princípio da impessoalidade para que o interesse público, bem como o da coletividade, seja imperioso.

2.3 Princípio da moralidade

E por fim, para esta pesquisa, o Princípio da Moralidade está conectado aos preceitos éticos que o Administrador Público não poderá dispensar em suas condutas, contudo, deve ser detectado o que é honesto do que é desonesto, além de avaliar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações. Tais formas de conduta devem estar presentes tanto na administração interna quanto na administração externa. Com este princípio, o constituinte pretendeu afastar as imoralidades de maus administradores, que usufruam de seus cargos para alcançar interesses próprios perante a Administração Pública. Carvalho Filho (2003, p. 16), em seu livro *Manual do Direito administrativo*, diz que:

A falta de moralidade administrativa pode afetar vários aspectos da atividade da administração. Quando a imoralidade consiste em atos de improbidade, que, como regra, causam prejuízos ao erário público, o diploma regulador é a lei 8429, de 2/6/1992, que prevê as hipóteses configuradoras da falta de probidade na Administração, bem como estabelece as sanções aplicáveis a agentes públicos e a terceiros quando responsáveis por este tipo ilegítimo de conduta. Ao mesmo tempo, contempla os instrumentos processuais adequados à proteção dos cofres públicos, admitindo, entre outras, ações de natureza cautelar de sequestro e arresto de bens e o bloqueio de contas bancárias e aplicações financeiras, sem contar, logicamente, a ação principal de perdimento de bens, ajuizada pelo

Ministério Público ou pela pessoa de direito público interessada na reconstituição de seu patrimônio lesado.

Quando a Constituição se refere a atos lesivos à moralidade administrativa, deve entender-se que a ação é cabível pelo simples fato de ofender esse princípio, independentemente de haver ou não efetiva lesão patrimonial.

A lei de Improbidade Administrativa, lei 8429/92, em seu artigo 4º ampara que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia sejam obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, **moralidade** e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. E ainda em seu artigo 11 assegura novamente que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, todavia, quando se trata de assédio moral, assunto que veremos a seguir, há também a inobservância dos critérios supracitados.

3 ASSÉDIO MORAL

3.1 Aspectos Históricos e Conceituais

O assédio moral não é assunto recente em nossos Tribunais, contudo ainda temos muitos debates acerca deste tema. Teve início através de pesquisas realizadas por psicólogos e psiquiatras onde foi identificado pela primeira vez este acontecimento, que se trata de violência moral no ambiente de trabalho, o pioneiro neste assunto foi o alemão Heinz Leymann no ano de 1984. No Brasil ainda não contamos com legislação específica, diferente de países Europeus, onde se tem uma forte proteção laboral, social e ambiental que acaba combatendo tais problemas de acordo com a crescente globalização da economia. A primeira escola de psicanálise a aprofundar-se neste assunto foi Sueca, e alcançou grande repercussão após a publicação do primeiro livro da médica psiquiatra francesa Marie-France Hirigoyen. Logo após foi a Alemanha e, atualmente, a França vem desenvolvendo estudos referentes a este tipo de violência.

No Brasil esta matéria vem ganhando corpo, pois a cada dia aumenta-se a prática do assédio moral nas relações de trabalho, tanto na esfera privada, quanto na esfera pública, assim como também vem aumentando o repúdio a este ato pela sociedade.

Assédio Moral nada mais é que violência psicológica; fere os direitos inerentes à personalidade, a dignidade da pessoa humana; são agressões de diversas formas e por diversos motivos, sejam estes motivos sociais, econômicos e pessoais. Trata-se de condutas abusivas, que são desencadeadas através de gestos, palavras e ações que ocorrem de forma contínua ferindo a integridade psíquica ou até mesmo física de um trabalhador. Podemos citar como exemplo situações vexatórias frequentes com o intuito de ridicularizar e inferiorizar. Desta forma, o assediado é afetado em seu desempenho devido a tais humilhações, desmotivando-o e fazendo acreditar que não é parte integrante daquele grupo, sentindo-se excluído e diminuído. Isso faz com que o trabalhador se isole, podendo ser acometido com sérios problemas psicológicos.

O alemão Heinz Leymann, médico e pesquisador na área de psicologia do trabalho desenvolveu o primeiro estudo sobre o assunto e o nomeou como “*mobbing*”, que quer dizer molestar, sua definição sobre o assédio moral é a seguinte:

Assédio moral é a deliberada degradação das condições de trabalho através do estabelecimento de comunicações não éticas (abusivas) que se caracterizam pela repetição por longo tempo de duração de um comportamento hostil que um superior ou colega (s) desenvolve (m) contra um indivíduo que apresenta, como reação, um quadro de miséria física, psicológica e social duradoura.

Para Cláudio Armando Couce de Menezes, Juiz Vice-Presidente do TRT, o assédio moral é: “Submeter alguém sem trégua, a ataques repetidos. O assédio moral requer, portanto, a insistência, repetições, procedimentos, omissões, atos, palavras, comentários, críticas, piadas”.

De acordo com os conceitos supracitados podemos entender que para a configuração de assédio moral não basta apenas uma brincadeira de mau gosto, que por muitas vezes acontece no ambiente de trabalho, e sim o ato de forma continuada, como também pode configurar no sujeito ativo um colega e não apenas o superior hierárquico.

Segundo a Lei Ordinária nº 3921, de 23 de agosto de 2002, em seu artigo 2º:

Considera assédio moral no trabalho, para os fins do que trata a presente lei, a exposição do funcionário, servidor ou empregado a situação humilhante ou constrangedora, ou qualquer ação, palavra ou gesto praticado de modo repetitivo e prolongado, durante o expediente do órgão ou entidade, e, por agente, delegado, chefe ou supervisor hierárquico ou qualquer representante que, no exercício de suas funções, abusando da autoridade que lhe foi conferida, tenha por objetivo ou efeito atingir a autoestima e a autodeterminação do subordinado, com danos ao ambiente de trabalho, aos serviços prestados ao público e ao próprio usuário, bem como, obstaculizar a evolução da carreira ou a estabilidade funcional do servidor constrangido. Esta lei veda o assédio moral no trabalho, no âmbito dos órgãos, repartições ou entidades da Administração Centralizada, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, inclusive Concessionárias e Permissionárias de serviços estaduais de utilidade ou interesse público.

Seguem as diferentes nomenclaturas.

3.2 Suas diferentes nomenclaturas

Existem diversas nomenclaturas para o assédio moral, pois se trata de assunto de grande importância em muitos países. O assédio moral é conhecido também como Terror Psicológico, em Portugal; Harassment, Emotional abuse ou Mistreatment, nos Estados Unidos; Mobbing, na Alemanha, Escandinávia e Itália; Harcèlement Moral, na França; Bullying, na Inglaterra; Ijime, Mora-hara, moral harassment ou murahachibu, no Japão, e Acoso Moral, na Espanha.

3.3 Fatores influentes e efeitos do assédio moral

Os fatores que influenciam para que o assédio moral aconteça são diversos, dentre eles podemos citar a inveja, quando alguém almeja o lugar do outro, fazendo com que ocorra a rivalidade, ou até mesmo por motivo banal, como, por exemplo, um colega tem uma mesa de trabalho mais nova ou maior que outro. Podemos citar também o ciúme entre colegas de mesma posição hierárquica e até mesmo de posições hierarquicamente superiores. Segundo Hirigoyen (2005, p. 43), o medo é outro fator relevante para que ocorram casos de assédio moral, pois quem tem medo de ser atacado acaba atacando primeiro como uma forma de defesa, como

também por medo de não agradarem aos seus superiores e acabam assediando os colegas para se autoprotegerem.

Todavia, as vítimas do assédio moral também sentem medo, conforme afirma Hirigoyen (2000, p. 174):

Elas se sentem permanentemente em alerta, à espreita do olhar do outro, de uma maior rudeza nos gestos, de um tom glacial, tudo podendo mascarar uma agressividade não expressa. Temem a reação do outro, sua tensão e sua frieza, os comentários ferinos, o sarcasmo, o desprezo, a zombaria, se não se mostrarem de acordo com o que ele espera. Quer as vítimas, apavoradas, se submetam, quer elas reajam, de qualquer forma estarão erradas. No primeiro caso, os perversos, e talvez os que os cercam, dirão que decididamente elas nasceram para ser vítimas; no segundo, sua violência será apontada, e, desprezando toda verossimilhança, são acusadas de serem responsáveis pelo fracasso do relacionamento, e também por tudo que, em outros aspectos, não deu certo.

De acordo com o medo que o assediado sente, ele acaba se isolando, e acaba não sabendo como lidar com essa situação, se cala diante dessa violência por não saber ainda, na maioria das vezes, como lidar com tal situação.

Os Efeitos do assédio moral são diversos, como, por exemplo, a desmotivação, onde o assediado começa a não ter mais vontade de trabalhar, não se tem motivação para trazer resultados no ambiente de trabalho. Segundo a Dra. Margarida Barreto, médica ginecologista e do Trabalho, pesquisadora do Núcleo de Estudos Psicossociais de Exclusão e Inclusão Social (Nexin PUC/São Paulo):

Quem sofre o assédio moral no trabalho, manifestará algumas reações. A primeira seria uma reação social cuja resposta corporal à ação nociva, se manifesta como isolamento social, ressentimentos, tristeza, reprodução da violência em outros espaços e até mesmo com filhos. Há aumento do uso de drogas, quebra dos laços afetivos, e muitas crianças de pais que sofreram violência no trabalho têm menor desempenho na escola. Em segundo lugar, a pessoa assediada sente um mal-estar que se manifesta no julgamento negativo de si, como se fosse sem valor ou mesmo um lixo.

Além das várias alterações cotidianas, devido aos pensamentos repetitivos e recorrentes, com o tempo, começam a apresentar doenças e danos psíquicos com idéias de indignidade, esquecimentos, choro frequente, e podem caminhar para a depressão, o *burn-out*, a síndrome do pânico e outros transtornos da esfera mental, e, por último, quem é humilhado sistematicamente pode sair das idéias suicidas e agir, rumo à morte, tirando a própria vida, por não suportar o sofrimento.

De acordo com um estudo realizado em dois anos e meio de pesquisas pela Dra. Margarida Barreto, verificou-se que 80% (oitenta por cento) dos entrevistados sofriam dores

generalizadas, 45% (quarenta e cinco por cento) apresentavam aumento de pressão arterial, mais de 60% (sessenta por cento) queixavam-se das palpitações e tremores, e 40% (quarenta por cento) sofriam redução da libido. No quadro abaixo, podemos entender a reação de mulheres e homens quando são vítimas do assédio moral.

| Sintomas | Mulheres | Homens |
|---------------------------------|----------|--------|
| Crises de choro | 100 | - |
| Dores generalizadas | 80 | 80 |
| Palpitações, tremores | 80 | 40 |
| Sentimento de inutilidade | 72 | 40 |
| Insônia ou sonolência excessiva | 69,6 | 63,6 |
| Depressão | 60 | 70 |
| Diminuição da libido | 60 | 15 |
| Sede de vingança | 50 | 100 |
| Aumento da pressão arterial | 40 | 51,6 |
| Dor de cabeça | 40 | 33,2 |
| Distúrbios digestivos | 40 | 15 |
| Tonturas | 22,3 | 3,2 |
| Idéia de suicídio | 16,2 | 100 |
| Falta de apetite | 13,6 | 2,1 |
| Falta de ar | 10 | 30 |
| Passa a beber | 5 | 63 |
| Tentativa de suicídio | - | 18,3 |

Diante desse panorama, não podemos tratar o assédio moral como algo insignificante, pois o ambiente de trabalho – como vimos anteriormente – pode influenciar nas questões psicológicas dos trabalhadores.

3.4 Sujeitos e principais espécies

Para a configuração do assédio moral são necessários dois sujeitos, o ativo, aquele que comete a ação, que é o assediador, e o passivo, aquele que sofre a ação, que é o assediado, que em regra se trata do empregado.

Existem várias modalidades de assédio moral: Vertical, quando é praticado pelo superior hierárquico com intuito de atingir seu subordinado, podendo ser o contrário também, o que, neste caso, é conhecido como assédio moral vertical ascendente; Horizontal – ocorre quando o assédio moral é praticado por sujeitos da mesma posição hierárquica; e, por fim, o assédio moral Misto, onde é indispensável a presença de pelo menos 3 sujeitos: o assediador

vertical, o assediador horizontal e a vítima, neste caso, é ainda mais grave, pois o assediado sofre mais porque o assédio não vem de apenas uma pessoa.

3.5 Assédio Moral, uma afronta aos princípios basilares da Administração Pública

Diante de tais discussões quanto à improbidade administrativa no campo do assédio moral, o Superior Tribunal de Justiça criou jurisprudências com o intuito de coibir tais situações, como ocorreu no caso de uma servidora do Município de Canguçu, Rio Grande do Sul, que sofreu assédio moral por parte do ex-prefeito, onde o mesmo teria colocado a servidora de “castigo” em uma sala de reuniões, por quatro dias, impedindo que a mesma executasse suas funções, e, além de ameaçar colocá-la em disponibilidade, concedeu férias forçadas de 30 dias à servidora. Sobre este caso, de acordo com a Ministra Eliana Calmon:

A questão é saber se o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa também abrange atos como o presente, configuradores de assédio moral. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e/ou afastar da atividade pública todos os agentes que demonstrem pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. A partir dessas premissas, não tenho dúvida de que comportamentos como o presente enquadram-se em "atos atentatórios aos princípios da administração pública", pois "violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições", em razão do evidente abuso de poder, desvio de finalidade e malferimento à impessoalidade, ao agir deliberadamente em prejuízo de alguém. Ademais, consoante já mencionado, está absolutamente caracterizado o elemento subjetivo na hipótese, a título de dolo genérico.

Agiu com acerto, portanto, o juízo de 1º grau, ao concluir pela procedência da demanda, pelo reconhecimento de improbidade administrativa, prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992.” (2013, processo: REsp 1286466 RS 2011/0058560-5).

Como podemos perceber, no caso supracitado, houve um desvio de finalidade acrescido de má-fé por parte do ex-prefeito quando se aproveitou de seu cargo público para desmoralizar a servidora, fazendo com que seja entendida esta ação como falta de probidade.

Os princípios primordiais da Administração estão elencados na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, onde ampara que a “Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, dentre outros,

porém, nesta pesquisa nos limitaremos apenas aos três primeiros princípios para que haja ligação com o tema proposto.

Renato Ferraz (2014, p. 64) faz alusão ao princípio da impessoalidade quando diz que todos são iguais perante a lei, segundo o art. 5º, caput da CF/88, e deverá necessariamente ser da mesma forma perante a Administração Pública, tendo a obrigação de atuar sem favoritismo ou perseguição, fazendo com que o intuito seja o interesse coletivo.

Renato Ferraz (2014, p. 67) fala sobre o princípio da moralidade e diz que “Os agentes públicos, nunca, nunca e nunca podem humilhar os servidores públicos com baixarias e truculências; pois, assim, violam o Princípio Constitucional da Moralidade”.

Neste caso, podemos dizer que devem os agentes públicos agir sempre de forma ética, para que seus atos não sejam eivados de ilicitude, devem estar pautados na probidade que decorre da moralidade e equivale à honestidade. Segundo Gasparini (2012, p. 64), o ato administrativo deve obedecer também à moral.

Sua ofensa coloca-nos diante do desvio de poder, meio jurídico para atingir finalidade diversa da prevista em lei, ou seja, verifica-se a ação administrativa nos estritos limites da lei, porém, objetivando alcançar finalidade diversa, atendendo a interesses particulares, por exemplo.

No mesmo sentido não podemos deixar de citar o princípio da legalidade, que diz que toda e qualquer atividade deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita (CARVALHO FILHO, 2014, p. 19).

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ASSÉDIO MORAL – SERVIDORA MUNICIPAL QUE FOI EXONERADA DO CARGO DE CONFIANÇA, BEM COMO, POR DIVERSAS VEZES, REMOVIDA – ATOS DA ADMINISTRAÇÃO DO PREFEITO DE CLICÉRIO QUE LEVARAM A SERVIDORA AO OSTRACISMO – RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO PARA CONDENAR OS RÉUS ÀS PENAS DO ARTIGO 12, III, DA LEI DE 8.429/92.

No caso em tela, podemos perceber que houve desrespeito aos princípios citados neste capítulo, bem como má-fé por parte do agente público. Não podemos deixar de lado os princípios norteadores da Administração Pública. Eles são fundamentais, pois regem toda a forma de agir da Administração Pública.

Diante do crescimento do assédio moral no serviço público, devemos estar atentos para que possamos expelir este detestável tratamento que vem sendo assunto reiterado nos Tribunais, contudo não podemos esquecer que existem situações que podem ser confundidas com assédio moral, porém, que não se consideram assédio. Veremos a seguir algumas dessas situações.

3.6 Não se considera assédio moral

Diante de um assunto de tal importância e que vem sendo discutido mais a cada dia, não podemos deixar de falar de situações que não se enquadram no instituto do assédio moral, e que, muitas vezes, podem ser confundidas pela pessoa que está sofrendo tais alterações. Uma delas é o estresse, que se trata de estado de tensão emocional decorrente de diversos fatores, podendo estes fatores estarem ligados a novos desafios ou até mesmo ao trabalho excessivo, podendo levar à depressão, porém temos que enfatizar que o estresse em casos isolados, como os citados anteriormente, não configuram assédio moral. Contudo, esse estresse pode desencadear assédio moral, como explica Filho *et al.* (2016)

O estresse pode vir acompanhado da intenção de assediar moralmente. Nesta situação, presente a intenção de humilhar e excluir, por meio de condutas hostis, reiteradas e prolongadas, que causem dano à integridade psíquica-emocional, restará evidenciado o assédio moral.

Como podemos perceber, o estresse de uma pessoa não pode ser entendido como assédio moral. Isso acontece quando realmente está estressada por estar sendo assediada moralmente, ou quando assedia devido ao estresse.

Os conflitos no ambiente de trabalho também não são isoladamente considerados assédio moral. Conflito é apenas uma forma de discordância entre as partes quando acreditam em coisas diferentes. Isso acontece bastante, não só em ambientes de trabalho, mas em diversos outros campos da vida do ser humano. De acordo com Filho *et al.* (2016, p.142 *apud* Guedes).

O conflito foi sempre visto pelos seus aspectos negativos. Moldada pela disciplina militar que herdou do exército, a fábrica (e ainda hoje, a moderna organização produtiva) prima por evitar o conflito. Temido o conflito é afugentado, abrindo espaço para a hipocrisia. Estamos de acordo com Domenico de Masi, que, apoiado em Half Darendorf, afirma que

o conflito no interior de uma empresa não é um fator negativo, mas positivo; o conflito impulsiona, escancara as adversidades, dando oportunidade para todos se posicionarem. O conflito, quando bem administrado, favorece a criatividade e a mudança em sentido positivo. Ao contrário, o culto de reações pouco transparentes, ambíguas, dissimuladas, pode favorecer o desenvolvimento do assédio moral.

Neste caso, atingimos o entendimento de que apenas o conflito em si não configura assédio moral, pois ambas as partes têm oportunidades de se manifestarem quanto aos seus entendimentos e crenças. Neste sentido, temos a decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região:

ASSÉDIO MORAL. INDENIZAÇÃO. NÃO CONCESSÃO. A existência de simples desentendimento ou discussão entre empregado e empregador, que gera ofensas mútuas, não pode dar causa ao pagamento de indenização por dano ou assédio moral. Compete ao julgador investigar se, de fato, ocorreu o dano alegado e se ele atingiu, através de atos sucessivos, a honra, a imagem ou a vida privada do ofendido, sob pena de fomentar a chamada "indústria do dano moral na Justiça do Trabalho".

Outra situação que ocorre e que não pode ser considerada assédio moral são as más condições de trabalho, mesmo sendo assunto que influencia bastante na qualidade de vida do trabalhador, contudo este tema é amparado pela nossa Carta Magna em seu artigo 225, onde diz que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, ainda assim sabemos que isso não é regra. Podemos citar os ambientes industriais, pois, em razão da natureza da produção, tais ambientes são insalubres e perigosos. Todavia, se alguém sofre individualmente essas situações com o intuito de desmerecer, constranger e ou prejudicar, tirando do agredido instrumentos básicos necessários à realização de seu trabalho, ou colocando-o em sala de péssimas instalações apenas com o intuito de isolá-lo, neste caso, poderá ser configurado assédio moral. O que deve ser observado na questão da má condição de trabalho é se todos sofrem o mesmo mal, se isso ocorrer não pode ser considerado assédio moral. Neste contexto, temos a decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região:

ASSÉDIO MORAL. INOCORRÊNCIA. O assédio moral no ambiente de trabalho ocorre quando uma pessoa ou um grupo de pessoas exercem sobre um colega, subordinado ou não,

uma violência psicológica extrema, de forma sistemática e frequente, com o objetivo de comprometer seu equilíbrio emocional. Esse comportamento não se confunde com outros conflitos que são esporádicos, ou mesmo com **más condições de trabalho**, pois o assédio moral pressupõe o comportamento (ação ou omissão), por um período prolongado, premeditado, que desestabiliza psicologicamente a vítima. (grifo do artigo)

Temos diversos exemplos de casos que não são considerados assédio moral, podemos citar mais estes dois, que são as imposições profissionais e o poder disciplinar. Esses temas se tratam de decisões legítimas, são características de organização do trabalho, como por exemplo, a mudança de função e transferências de local, quando se encontram devidamente acordadas em contrato de trabalho. Existem muitas empresas que avaliam seus trabalhadores não com a finalidade de humilhar, mas, sim, para que tenham um programa onde podem avaliar todas as possibilidades de melhoria na prestação do serviço, podendo desvendar problemas e resolvê-los sem que ocorram perdas significativas.

DANO MORAL. REBAIXAMENTO DE FUNÇÃO. O empregador exerceu seu poder diretivo na distribuição das tarefas dentro da empresa, não ficando demonstrado o abuso no exercício deste direito a justificar a indenização postulada. (Processo 00012493320115010006 RO, RJ, Relator Leonardo Pacheco, Oitava Turma, publicação em 19.05.2014).

Neste mesmo contexto, existem as empresas que inserem planos de produtividade onde se exige dos funcionários os objetivos a serem atingidos. Normalmente envolve certa pressão por parte do empregador por tais metas, contudo os Tribunais não consideram este tipo de pressão como assédio moral, e sim como padrão mínimo de certas empresas que podem exigir produtividade de seus empregados.

DANO MORAL. CUMPRIMENTO DE METAS. NÃO CARACTERIZADO.

A exigência de cumprimento de metas, por si só, não configura o assédio moral, porquanto amparada no exercício do poder diretivo do empregador, que visa a alcançar uma maior produtividade, inerente à competitividade do mercado.

Após citarmos algumas situações que não são consideradas assédio moral, para que possamos entender um pouco mais sobre este instituto, voltaremos a discorrer sobre a efetivação do assédio e o desrespeito ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

3.7 Assédio Moral, uma ofensa ao princípio da Dignidade da Pessoa Humana

A dignidade da pessoa humana é um dos princípios fundamentais amparados pela Constituição de 1988. Trata-se de um dos fundamentos do Estado democrático de Direito; é referência para a interpretação e aplicação de nossas normas jurídicas; é princípio base da existência humana, que ampara a honra e integridade das pessoas.

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

A dignidade da pessoa humana ganhou enfoque maior com o advento da Constituição de 1988, fazendo com que houvesse uma reconstrução do sistema, principalmente na ótica civil-constitucional, de acordo com Filho *et al.* (2003, p. 68 *apud* Moraes).

Para a adequada e coerente reconstrução do sistema, impõe-se ao civilista o desafio de restabelecer o primado da pessoa humana em cada elaboração dogmática, em cada interpretação e aplicação normativa. A transposição de normas diretivas do sistema de Direito Civil para o da Constituição acarretou relevantíssimas consequências jurídicas que se delineiam a partir da alteração da tutela, que era oferecida pelo código ao “indivíduo”, para a proteção, garantida pela Constituição, à dignidade da pessoa humana, elevada à condição de fundamento da República Federativa do Brasil. O princípio constitucional visa garantir o respeito e a proteção da dignidade humana e não degradante, e não conduz exclusivamente ao oferecimento de garantias à integridade física do ser humano. Dado o caráter normativo dos princípios constitucionais, princípios que contêm os valores ético-jurídicos fornecidos pela democracia, isto vem a significar a completa transformação do Direito Civil, de um Direito que não mais encontra nos valores individualistas codificados o seu fundamento axiológico.

Podemos perceber que o enfoque hoje no âmbito do direito Civil é voltado à dignidade humana, ao invés de ter como alicerce as situações patrimoniais, dando mais ênfase à proteção humana, fazendo com que as lides sejam solucionadas diante da interpretação da dignidade humana, tendo-o como principal princípio a ser respeitado.

Em se tratando do Assédio Moral, Freitas *et al.* (2008) fala sobre os métodos de assédio, e inclui o atentado contra a dignidade como sendo um deles.

Utilizam insinuações desdenhosas para qualificá-la; fazem gestos de desprezo diante dela (suspiros, olhares desdenhosos, levantar de ombros); é desacreditada diante dos colegas, superiores ou subordinados; espalham rumores ao seu respeito atribuindo-lhe problemas psicológicos (dizem que é doente mental); zombam de suas deficiências físicas ou seu aspecto físico; é imitada ou caricaturada; criticam a sua vida privada; zombam de suas origens ou de sua nacionalidade; implicam com as suas crenças religiosas ou convicções políticas; atribui-lhe tarefas humilhantes; é injuriada com termos obscenos ou degradantes.

O princípio da dignidade da pessoa humana é o princípio que pode ser considerado como o mais relevante entre os demais princípios. Para a maioria dos doutrinadores, violar uma norma não é tão importante quanto violar um princípio. Neste contexto, podemos citar Celso Antônio Bandeira de Mello. No mesmo sentido, Ferraz (2014) diz que “estamos na era da Dignidade Humana. As coisas têm preço, as pessoas dignidade. Vale lembrar que o princípio da Dignidade Humana não é metajurídico, metafísico ou poesia”. Ainda neste cenário, podemos citar o filósofo Miguel Reale (2016, p. 267, grifo nosso):

A justiça que, como se vê, não é senão a expressão unitária e integrante dos valores todos de convivência, pressupõe o valor transcendental da **pessoa humana**, e representa, por sua vez, o pressuposto de toda a ordem jurídica. Essa compreensão histórico-social da justiça leva-nos a identificá-la com o *bem comum*, dando, porém, a este termo sentido diverso do que lhe conferem os que atentam mais para os elementos de “estrutura”, de forma abstrata e estática, sem reconhecerem que o *bem comum*, só pode ser concebido, concretamente, como um processo incessante de composição de valorações e de interesses, tendo como base ou fulcro o valor condicionante da liberdade espiritual, a pessoa como fonte constitutiva da experiência ético-jurídica. (grifo do artigo)

Para Reale, o ser humano constitui-se como o fim em si mesmo, por esta razão, lhe é concedido o valor absoluto, que é a dignidade. Reale (2016, p. 267) realça ainda que:

O bem, enquanto bem do indivíduo, como fim último dessa direção axiológica, constitui o objeto da Moral, e objetivo último da ética. É nesse sentido que Miguel de Unamuno dizia que o homem vale mais que toda a humanidade. Não é só no sentido sociológico ou jurídico. A Moral tende a apreciar o homem naquilo que é específico e singular da pessoa.

Diante de um princípio de suma importância, obrigo-me ainda a citar o autor Barroso (2014, p. 382), que conceitua o princípio da dignidade da pessoa humana como sendo:

Um espaço de integridade moral a ser assegurada a todas as pessoas por sua só existência no mundo. É um respeito à criação, independentemente da crença que se professe quanto à sua origem. A dignidade relaciona-se tanto com a liberdade e valores do espírito como com as condições materiais de subsistência. Não tem sido singelo, todavia, o esforço para permitir que o princípio transite de uma dimensão ética e abstrata para as motivações racionais e fundamentadas das decisões judiciais.

O tratamento dispensado para que seja configurado o assédio moral afeta de forma brusca o psicológico, fazendo com que o agredido fique desestabilizado e, com isso, perde a própria estima, desmotiva-se, podendo desencadear transtornos mentais, sofrimento psíquico e suicídio.

A revista Exame publicou no dia 27 de maio de 2014 um artigo, o qual tinha como tema: “Sofrimento no trabalho pode levar ao suicídio na França”. O artigo descrevia relatos de funcionários que trabalhavam na *La Poste*, uma grande empresa de serviços postais. Uma funcionária, Fabienne Godefroy, contou o que viveu quando trabalhou naquele grupo: “Eu era uma pessoa ativa e jovial, mas tive vontade de me jogar pela janela”. E ainda complementa a ex-funcionária: “Sim, querer se suicidar devido ao trabalho é algo que existe”. Devido ao sofrimento sofreu com anorexia, perdeu 30 quilos, e até a publicação deste artigo, ainda se tratava com dois psicólogos. Conta ainda que seus chefes a observavam constantemente e faziam comentários obscenos em reuniões, fazendo com que ela se sentisse como um animal encurralado por dois anos.

Em uma entrevista de que participou no *site* www.assediomoral.org, Marie France Hirigoyen (pesquisadora francesa, psiquiatra, psicanalista) relatou um caso que ocorreu na França:

Houve um caso na França de uma pessoa sobre a qual se colocou muita pressão no trabalho, na realidade era assédio moral, mas, a empresa dizia que somente estavam lhe pedindo para trabalhar muito mais. É um caso interessante porque é um caso que se tornou jurisprudência. Era um senhor, um executivo comercial numa empresa, era um bom funcionário que tinha bons resultados. Houve, então, uma mudança de superior hierárquico:

colocaram um jovem superior hierárquico recém-saído de uma Escola de Comércio, que quis colocar cada vez mais pressão. Ele não suportava este senhor porque ele era mais velho, tinha 53 anos, e passou então a vigiá-lo diariamente, a telefonar para saber o que estava fazendo, a perguntar por tudo, a exigir que justificasse tudo, a ridicularizá-lo porque era mais velho. Foi exigido dele objetivos cada vez mais importantes a realizar e, ao mesmo tempo, seu "setor geográfico de atuação" e suas possibilidades de trabalho foram limitadas. Após algum tempo, enviaram uma primeira carta registrada dizendo que ele não trabalhava o suficiente; pouco tempo depois, enviaram uma segunda carta registrada, dizendo que ele precisava produzir mais. Quando este senhor recebeu a terceira carta registrada, ele deu um tiro na cabeça e se suicidou, no seu carro, indo para o trabalho. Na terceira carta registrada ele escreveu: "O que vocês fizeram não é ético".

O que este senhor escreveu antes de morrer resume bem o que se pode pensar do assédio moral. Não é somente algo destruidor, mas moralmente é algo antiético. O que é interessante, no caso deste senhor que morreu, é que sua viúva deu queixa antes que existisse uma lei na França. Ela procurou um advogado para dar queixa e os advogados que ela consultou disseram que não era possível, afirmando: "a senhora não terá ganho de causa porque esta situação não existe na lei". Esta senhora insistiu e, finalmente, encontrou um advogado corajoso que a acompanhou ao longo do processo judicial. O juiz retomou, então, todos os objetivos que haviam sido exigidos deste senhor, analisou todas as situações de trabalho, o que lhe era pedido para fazer e o que era possível de ser feito. O juiz constatou que o que era exigido dele eram coisas absolutamente impossíveis de realizar. Este senhor estava numa armadilha, não era possível fazer o que lhe era exigido e ele ficou tão desestabilizado com a situação, que acabou se suicidando. É um caso interessante porque se tornou jurisprudência antes mesmo da lei e, pode ser utilizado agora, para sancionar este tipo de comportamento.

Como vimos acima, o assédio moral extrapola o campo ético, moral e psicológico, fazendo com que o ambiente de trabalho se torne indigno, desrespeitando o ser humano em sua integridade moral, desprezando um dos princípios primordiais neste sentido, o princípio da dignidade da pessoa humana.

A seguir, falaremos um pouco do assédio moral no ambiente do serviço público.

4 ASSÉDIO MORAL NO SERVIÇO PÚBLICO

Como foi exposto anteriormente, o Superior Tribunal de Justiça tem utilizado a lei de improbidade administrativa nos casos de assédio moral sofridos por agentes públicos, transmitindo amparo aos muitos casos de assédio no funcionalismo público, problema este que vem demonstrando crescimento na seara da Administração Pública, fazendo com que seus funcionários sintam-se desmerecidos, e trazendo problemas psicológicos devido ao tratamento

por desvio de finalidade por conta de maus administradores, os quais, de acordo com as jurisprudências, vêm recebendo uma responsabilização, não somente na esfera do assédio moral, mas também na esfera da improbidade administrativa, que diante da comprovação de sua desobediência aos preceitos citados na lei 8429/92, pode o administrador sofrer sérias sanções, como, por exemplo, a perda da função pública.

Como já citado, ainda não há lei que determine o assédio moral como ato de improbidade administrativa, porém, existem jurisprudências e doutrinas que versam sobre o assunto, onde foram utilizadas análises principiológicas em áreas como nas esferas Constitucional, Penal, Trabalhista e Civil, para que possam ser amparadas punições para os agressores.

No âmbito Penal, utiliza-se, nos casos de assédio moral, a tipificação dos crimes contra a honra, como, por exemplo, injúria e difamação. Segundo Pereira (2014 *apud* Martins, 2014, p. 95).

Apesar dos casos de crime acima especificados comumente acontecerem em um contexto de assédio moral no serviço público, neles o bem juridicamente protegido é a honra particular da vítima ou sua liberdade, e não a administração pública que também sofre os prejuízos da conduta assediadora. Não há previsão, na nossa legislação Penal, de um tipo caracterizado pelo assédio moral.

Já no campo do Serviço Público, os servidores que são regidos pela CLT também podem utilizar a lei trabalhista nos casos de assédio moral, podendo ser aplicado o art. 483, que versa sobre rescisão de contrato e indenização, contendo alguns casos que se equiparam ao assédio moral. Este campo ainda se estende ao Código Civil, caso haja algum dano à vítima.

Existe um projeto de lei do Senado – o projeto 121/2009 –, que teve como objeto alterar a lei 8.112/90 (Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais) com intuito de vedar o assédio moral no âmbito do funcionalismo público, ainda assim, incluir a pena de demissão para os casos de assédio moral. Contudo, este projeto de lei foi rejeitado, devido a vício formal de iniciativa, pois é de competência do Presidente da República legislar sobre os servidores públicos federais e não do senador. Desta forma, o senador Pedro Taques modificou a lei inicial com a finalidade de incluir o assédio

moral como prática de improbidade administrativa, pois estão elencados atos que ferem os princípios da Administração Pública. Abaixo, a mudança pleiteada:

Artigo 11º, VIII da Lei 8.429/92, conforme demonstrado abaixo;
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 121, DE 2009 Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para caracterizar o assédio moral como ato de improbidade administrativa.
Art. 1º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:
Art. 11 [...] VIII – coagir moralmente subordinado, por meio de atos ou expressões reiteradas que tenham por objetivo atingir a sua dignidade ou criar condições de trabalho humilhantes ou degradantes, abusando da autoridade conferida pela posição hierárquica.
Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Este projeto foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e em 02/12/2014 foi encaminhado à Câmara dos Deputados para votação.

Com isso, podemos perceber que o assédio moral, mesmo não tendo lei específica, já vem sendo tratado como tema de grande importância pelos Tribunais e doutrinadores.

Hirigoyen (2005, p. 125) diz que:

Como o setor público está voltado para o bem público, dentro de um esquema social, os abusos que lá ocorrem parecem chamar muito mais a atenção. Nota-se geralmente que o assédio moral não está relacionado à produtividade, mas às disputas de poder. Neste caso, não se pode livrar as pessoas da responsabilidade, incriminando o lucro ligado ao capitalismo e à globalização, só se podendo atrelar o assédio a uma dimensão psicológica fundamental, a inveja, a cobiça que levam os indivíduos a controlar o outro e a querer tirá-lo do caminho.

Em se tratando de serviço público este assédio pode durar mais tempo por existir a questão da estabilidade. Sendo assim, há a impossibilidade, a princípio, de o servidor ser mandado embora ou pedir demissão.

No Serviço Público existe a hierarquia para organizar a administração de acordo com a ordem e a responsabilização de cada agente. Isso não quer dizer que um servidor seja melhor capacitado que outro, serve apenas para que a Administração Pública possa funcionar de forma organizada e prestar o serviço visando o bem comum.

Segundo Lopes (2009):

Não há diferenças significativas na ação de assediadores nos universos público e privado. Porém, em virtude da natureza do serviço público, o assédio se torna mais grave, pelo fato de que na administração pública não existe uma relação patronal direta e sim uma hierarquia que deve ser respeitada. A relação patronal no serviço público reside no dever do agente público tratar com respeito, decoro e urbanidade todo e qualquer cidadão. Este é o verdadeiro 'patrão', que custeia a remuneração do agente público por meio do pagamento de tributos.

No Serviço Público existem as indicações para cargos de confiança, estes são chefes indicados, normalmente, decorrentes da ligação por laços de amizade, com isso, muitas vezes as pessoas nomeadas não têm preparo psicológico e profissional para se responsabilizarem por setores públicos, e conseqüentemente uma pessoa sem preparo pode acreditar que ela tem poder para fazer o quer, como quer, uma vez que tem o amparo de um amigo que o nomeou.

De acordo com esta linha de pensamento, Vacchiano (2007, p. 37) aduz que:

Geralmente despreparado para o exercício do cargo ou função confiado, e muitas vezes sem o conhecimento mínimo necessário para tanto, mas escorado nos relacionamentos que garantiram a sua indicação, o chefe pode se tornar extremamente arbitrário, a fim de compensar suas evidentes limitações, mas resguardado por uma considerável intocabilidade. Este despreparo é bastante caracterizado por certas atitudes e posturas que são um verdadeiro desastre.

Diante dessa preocupação o gestor público poderá usar de medidas necessárias para prevenir o assédio moral, como, por exemplo, as destacadas a seguir:

- Planejamento e organização do trabalho;
 - Levar em consideração a autodeterminação de cada servidor e possibilitar o exercício de sua responsabilidade funcional e profissional;
 - Assegurar ao servidor oportunidade de contato com os superiores hierárquicos e outros servidores, ligando tarefas individuais de trabalho e oferecendo a ele informações sobre exigências do serviço e resultados;
 - Garantir a dignidade do servidor;
 - Evitar o trabalho pouco diversificado e repetitivo, protegendo o servidor no caso de variação do ritmo de trabalho;
 - As condições de trabalho deverão garantir ao servidor oportunidades de desenvolvimento funcional e profissional no serviço;
 - Desenvolvimento de ações objetivando a disseminação de normas éticas e disciplinares.
- (LOPES, 2009)

A melhor solução para o problema é a criação de uma lei com capacidade para disciplinar o assédio moral de acordo com as normas de Direito Administrativo, para que não ocorram condutas antiéticas, imorais, ilegais que constrem o agredido, contendo normas educativas, bem como sanções para os transgressores. Com isso a Administração Pública estará amparada contra este mal que assola o serviço público.

CONCLUSÃO

De acordo com o tema pesquisado, é perceptível o entendimento que ainda não há uma lei específica para a configuração da improbidade administrativa decorrente do assédio moral, porém, este instituto vem sendo não só estudado, como também aplicado pelos Tribunais, com intuito de dirimir questões referentes ao assédio moral no campo da Administração Pública, para que sejam penalizados os agressores que, se utilizando de sua posição hierárquica, aproveitam-se para realizar suas vontades, colocando os princípios fundamentais da Administração Pública em segundo plano, fazendo com que o agredido sofra males em sua integridade psíquica. Este tipo de tratamento faz com que o objetivo principal da Administração Pública, que é o interesse público, seja colocado de lado devido a tratamentos dispensados por maus agentes. Este tipo de abuso de poder não pode imperar no serviço público, bem como o malferimento aos princípios primordiais da Administração Pública amparados pela Constituição de 1988. É necessário que tais agentes agressores sejam reprimidos quanto à conduta do assédio moral, pois, dispensando este tratamento, o agressor está desrespeitando não só os princípios amparados pela Constituição, bem como os princípios amparados pela lei de Improbidade Administrativa.

Como vimos no decorrer de nossa pesquisa, o Serviço Público representa o Estado perante a sociedade, devendo estar sempre pautado na moral, na ética e nos bons costumes, bem como nos princípios inerentes ao bom funcionamento da máquina pública, citados no artigo 37, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que são os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Não podemos esquecer,

diante deste assunto, o princípio da dignidade da pessoa humana, que tem sido princípio principal para a análise das lides nos Tribunais.

Nesta pesquisa, foi comprovada a relevância da obediência de todos os princípios pertinentes ao Serviço Público, dando ênfase ao princípio da moralidade, pois, em se tratando do assédio moral, este é um dos princípios que o agressor desacata quando age de forma imoral, de forma antiética, fazendo com que a prestação do serviço com a finalidade de interesse público se perca mediante condutas egoístas e individualistas, colocando a vontade dele acima da vontade do Estado.

Não há dúvidas, diante do assunto proposto, de o que o assédio moral no funcionalismo público pode ser reconhecido como improbidade administrativa, por desrespeitar os princípios basilares da Administração Pública, e também os princípios amparados pela lei de improbidade administrativa em seu artigo 11, que são os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Diante deste quadro, pode o agente assediador sofrer as sanções cabíveis, amparadas na lei 8429/92, em seu artigo 12, que pode chegar à perda da função pública e suspensão dos direitos políticos. Contudo, não podemos esquecer que poderá haver concomitantemente ação civil, penal e administrativa.

Finalizamos esta pesquisa ratificando a importância da criação de uma lei sobre assédio moral para que haja enquadramento de seus agressores, todavia, apesar de haver jurisprudência e doutrinas que comprovam que é possível que este tipo de violência psicológica, que por muitas vezes se torna física, possa ser reconhecida como improbidade administrativa, ainda gera certa insegurança devido à falta de amparo legal e a necessidade de entendimento por parte dos magistrados quanto aos desrespeitos dos princípios descritos na lei 8429/92, principalmente no *caput* do artigo 11.

Enfim, devemos lutar contra esta violência que desmotiva, desvaloriza, humilha, e transforma um bom servidor em um servidor com problemas psicológicos, atingindo diretamente sua dignidade.

REFERÊNCIAS

BAHENA, Kele Cristiani Diogo. **O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela lei de improbidade**. 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 2005.

BARRETO, Margarida. Assédio moral, o fantasma no ambiente de trabalho. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/voce-escreve/assedio-moral-o-fantasma-no-ambiente-de-trabalho.html>. Acesso em 09 out. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 7º ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2014.

BATALHA, Lílían Ramos. **Assédio moral em face do servidor público**. 2º ed. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris, 2009.

BRASIL. Lei 8.429, de 02 de Junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm

BRASIL. Lei nº 3921, de 23 de Agosto de 2002. Veda o Assédio Moral no trabalho, no âmbito dos órgãos, repartições ou entidades da Administração Centralizada, Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, inclusive Concessionárias e Permissionárias de serviços estaduais de utilidade ou interesse público, e dá outras providências. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aabd9cac8032564fe0065abb4/3dcfce02b06be53903256c2800537184?OpenDocument>. Acesso em 09 out. 2017

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei n. 121/2009. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=90254. Acesso em: 11 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Acesso em: 23 set. 2017

_____. Unaslaf. Associação Nacional dos Servidores da Extinta Secretaria da Receita Previdenciária. **Para STJ Assédio no serviço público é considerado improbidade**. Disponível em <http://unaslaf.org.br/para-stj-assedio-no-servico-publico-e-considerado-improbidade/>. Acesso em 23 set. 2017

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Manual de prevenção e combate ao assédio moral na administração pública**. Disponível em:

<http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/site/images/stories/manuais/bt7.pdf>. Acesso em 23 set. 2017.

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

EXAME. Sofrimento no trabalho pode levar ao suicídio na França. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/carreira/sofrimento-no-trabalho-pode-levar-ao-suicidio-na-franca/>. Acesso 31 out. 2017.

FERRAZ, Renato Otávio da Gama. **Assédio Moral no Serviço Público (Violação da Dignidade Humana)**. 1º ed. Rio de Janeiro. Editora -----2014

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2014.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo; WYZYKOWSKI, Adriana; BARROS, Renato da Costa de Goes. **Assédio Moral Laboral e Direitos Fundamentais**. 2º Ed. São Paulo. Editora LTR 80, 2016.

FRANCA, Inácia. **O assédio moral no âmbito da administração pública**. Disponível em <http://www.correioforense.com.br/coluna/idcoluna/422/titulo/o_assedio_moral_noambito_da_administracao_publica.html>. Acesso 25 set. 2017.

FREITAS, Maria Ester; HELOANI, Roberto; BARRETO, Margarida. **Assédio Moral no Trabalho**. 2º Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HIRIGOYEN, Marie France. **Assédio moral: A violência perversa no cotidiano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. **Mal-estar no trabalho: redefinindo o assédio moral**. 2º ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LOPES, Paulo Roberto Martinez. O assédio moral na administração pública. 22 janeiro 2009. Disponível em < <http://www.dnit.gov.br/download/institucional/comissao-de-etica/artigos-e-publicacoes/artigos-sobre->

etica/O%20Assedio%20Moral%20na%20Administracao%20Publica.pdf >. Acesso em: 12 nov. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade Administrativa e Violação de Princípios**. Belo Horizonte: Editora: Del Rey, 2005.

NORA, Jamille Voltolini Dala. **Assédio moral: uma afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana**. 16 agosto 2010. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4541. Acesso em: 23 set. 2017.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTOS, Kleber Bispo dos. **Improbidade Administrativa e Atentado aos Princípios da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011

SANTOS, Valmira Ferreira. **O assédio moral na relação de emprego e a inexistência de lei específica que o regulamente**. 12 set 2009. Disponível em: <http://revista.seune.edu.br/index.php/op/article/viewFile/7/7>. Acesso em 23 Set. 2017.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 19. ed. São Paulo: Editora Parma LTDA, 1993.

TEIXEIRA, João Luís Vieira. **O Assédio Moral no Trabalho**. 3 ed. São Paulo: Editora LTr 80, 2016.

RECEBIDO EM: 15/12/2017.

ACEITO EM: 23/12/2017.